

KEBIJAKAN LANDREFORM SEBAGAI PENERAPAN POLITIK PEMBAHARUAN HUKUM AGRARIA YANG BERPARADIGMA PANCASILA

Diyan Isnaeni
Fakultas Hukum, Univeritas Islam Malang
Email : dianisnaeni62@yahoo.co.id

ABSTRAK : Pembaharuan hukum agraria itu hanya akan berhasil, apabila hukum agraria itu mengutamakan petani sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional, dengan tidak mengabaikan kepentingan investor-investor dan pemodal-pemodal besar sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan. Dalam menindak lanjuti politik pembaharuan hukum Agraria yang diatur dalam UUPA pemerintah telah mengeluarkan ketetapan yang dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang nantinya akan menghambat pelaksanaan pembaharuan hukum agraria di Indonesia maka Pancasila dan UUD 1945 harus dijadikan landasan idiil dan landasan kosntitusional dalam setiap perbuatan hukum yang dilakukan oleh Negara, artinya peraturan atau kebijakan yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan pembaharuan hukum agraria harus didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia secara khusus adalah untuk mempertinggi penghasilan dana taraf hidup petani penggarap, sebagai landasan dan prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan dengan mengadakan pembagian yang adil atas sumber kehidupan atas rakyat tani berupa tanah dan pembagian hasil yang adil pula melaksanakan prinsip tanah untuk tani dan perlindungan terhadap ekonomi lemah.

Kata Kunci: Pembaharuan Agraria, *Landreform*

I. LATAR BELAKANG MASALAH

Hal yang sangat mendasar dan asasi bagi bangsa Indonesia adalah hubungan manusia atau masyarakat dengan tanah. Jika hubungan ini tidak tersusun dengan baik, akan lahir kemiskinan bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia, ketidakadilan, penggusuran, serta sengketa dan konflik yang berkepanjangan yang bisa bersifat struktural.

Tanah adalah aset bangsa Indonesia yang merupakan modal dasar pembangunan menuju masyarakat adil dan makmur. Untuk itu, pemanfaatannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Dengan bertambahnya jumlah penduduk, bertambah pula kebutuhan akan tanah, baik untuk pemukiman maupun untuk tempat usaha. Bagi pemerintah, tanah juga diperlukan guna pembangunan sarana yang akan bermanfaat bagi kehidupan masyarakat.

Tanah sendiri bagi masyarakat Indonesia memiliki makna yang multi dimensi,

- *pertama*, dari sisi ekonomi tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan,
- *kedua*, secara politis tanah dapat menentukan posisi seseorang dalam menentukan pengambilan putusan masyarakat,
- *ketiga*, dari sudut budaya dapat menentukan status tinggi rendahnya seseorang,
- *keempat*, tanah bermakna sakral karena berurusan dengan waris dan transidental

Dalam hal ini harus dihindari adanya upaya menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi, dan hal lain yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945).

Sebagai suatu norma kewenangan (*bevoegdheidsnorm*), Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subyek hukum, dalam hal ini Negara, untuk melakukan

perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya). Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 kemudian lahir Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (LNRI Tahun 1960 No. 104-TLN No. 2043) atau dikenal Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA).

Saat ini usia negara Republik Indonesia genap berusia 71 tahun dan permasalahan tanah masih terus sering dihadapi bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini tercermin belum semua rakyat Indonesia mempunyai tanah sebagai tumpuan hidup mereka, sedangkan di sisi lain masih ada segelintir orang yang memiliki tanah yang berlebihan di bandingkan orang lain. Ini menandakan belum adanya keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia.

Memang dalam usianya yang ke 57 tahun ini, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) telah memberikan dukungan dalam pembangunan, khususnya yang berhubungan dengan tanah. Namun, UUPA juga menunjukkan kelemahan dalam kelengkapan isi dan rumusannya. Kelemahan UUPA tersebut, pada masa Orde Baru telah dimanfaatkan dengan memberikan tafsiran yang menyimpang dari azas dan tujuan ketentuan yang bersangkutan. Pada masa Orde Baru, orientasi kerakyatan ditinggalkan, orientasi agraria lebih ditekankan pada pemberian kesempatan investor-investor dan pemodal-pemodal besar untuk dapat memiliki tanah guna kepentingan pembangunan dan berdampak pada tingginya tingkat kemiskinan khususnya masyarakat petani.

Berdasarkan data yang disampaikan oleh Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mencatat adanya kenaikan jumlah konflik agraria sepanjang tahun 2016, bahkan kenaikan itu mencapai hampir dua kali lipat dibanding tahun 2015. Dijelaskan oleh Wakil Sekretaris Jendral KPA Dewi Kartika dalam sebuah diskusi di Jakarta bahwa “Sedikitnya terjadi 450 konflik agraria sepanjang tahun 2016 dengan luasan wilayah 1.265.027 hektar dan melibatkan 86.7455KK yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia. Tahun sebelumnya tercatat hanya 252 konflik”,

Dari konflik yang terjadi, konflik di lahan perkebunan masih menjadi penyumbang tertinggi dengan angka mencapai 165 konflik. Kemudian disektor property 117 konflik, infrastruktur 100 konflik, Selanjutnya 25 konflik terjadi di sektor kehutanan, 21 konflik disektor pertambangan dan masing-masing ada 7 konflik disektor migas dan pertanian. Meningkatnya konflik khususnya di sektor perkebunan menunjukkan bahwa perluasan lahan dan operasi perkebunan skala besar masih menjadi ancaman serius bagi gerakan pembaharuan agraria di Indoneia.

Penyebab terjadinya konflik dibidang pertanahan di Indonesia antara lain keterbatasan ketersediaan tanah pada suatu wilayah yang berkonflik, tumpang tindih hak milik tanah ataupun hak atas pengelolaan tanah, ketimpangan dalam struktur pengasaan tanah, inkonsistensi keputusan negara dan ketidaksinkronisasian baik secara vertikal maupun horizontal peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan hak pengelolaan tanah, praktek manipulasi tanah dalam perolehan hak milik, adanya dualisme kewenangan antara pusat dan daerah tentang urusan pertanahan,

Banyaknya konflik-konflik pertanahan yang seringkali merugikan masyarakat, sangat dipengaruhi oleh politik hukum agraria itu sendiri. Politik hukum nasional adalah “Kebijaksanaan pembangunan nasional untuk mewujudkan satu kesatuan sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945”. Sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 pada hakekatnya adalah sistem hukum yang berisi perangkat hukum (kaidah, aparat, sarana dan prasarana) yang mampu memberikan perlindungan, mendorong dan menjamin terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia

Politik hukum agraria adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara dalam bidang agraria

Sebagai landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan hukum nasional khususnya hukum agraria sudah diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3), yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya yang diletakkan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Tetapi harapan bahwa bumi air kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk mensejahterakan rakyat ternyata tidak berakibat secara signifikan karena setelah dikeluarkan kebijakan mengenai *landreform* terutama program pendistribusian tanah muncul fenomena penjualan tanah distribusi, dan persoalan semakin kompleks seiring dengan digiatkan pembangunan untuk

kepentingan umum sedangkan kebutuhan akan ketersediaan tanah berbanding lurus dengan meningkatnya pembangunan.

Pembaharuan hukum agraria itu hanya akan berhasil, apabila hukum agraria itu mengutamakan petani sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional, dengan tidak mengabaikan kepentingan investor-investor dan pemodal-pemodal besar sebagai salah satu sumber pembiayaan pembangunan.

Pembaharuan hukum agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya. Apabila makna ini didekomposisi, terdapat lima komponen mendasar di dalamnya, yaitu :

- (a) restrukturisasi penguasaan asset tanah ke arah penciptaan struktur sosial-ekonomi dan politik yang lebih berkeadilan (equity),
- (b) sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (welfare),
- (c) penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor produksi lainnya secara optimal (efficiency),
- (d) keberlanjutan (sustainability), dan
- (e) penyelesaian sengketa tanah (harmony).

Penataan tersebut tentu membutuhkan kekuatan dan mandat negara untuk memastikan bahwa rakyat harus memiliki sumber sumber ekonomi dan memiliki akses sosial dan politik bagi kehidupannya. Dalam kerangka mandat inilah diperlukan pula adanya distribusi/redistribusi aset-aset yang dimiliki negara termasuk tanah untuk rakyat yang tidak memiliki aset atau yang asetnya tidak memadai untuk menopang kehidupan rumah tangganya, termasuk di dalamnya tanah dan aspek-aspek agraria lainnya. Distribusi/redistribusi aset ini harus pula disertai dengan pengembangan akses masyarakat terhadap berbagai hal yang memungkinkan rakyat memanfaatkan asetnya secara baik. Diantaranya adalah akses untuk bisa berpartisipasi secara bermakna dalam kehidupan sosial dan politik serta akses terhadap modal, teknologi, manajemen, pendampingan/pembinaan, peningkatan kapasitas dan kemampuan, pasar input dan pasar output, atau lainnya yang dibutuhkan untuk berkembang.

II. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang diatas yang menjadi permasalahan dalam makalah ini adalah :

1. Bagaimana Politik Pembaharuan Hukum Agraria berparadigma Pancasila?
2. Bagaimana kebijakan *landreform* sebagai penerapan politik pembaharuan hukum agraria berparadigma Pancasila?

III. PEMBAHASAN

1. Politik Pembaruan Hukum Agraria Berparadigma Pancasila

Idealnya setiap hukum yang lahir di Indonesia harus didasarkan Pancasila sebagaimana diamanatkan konstitusi dengan memuat konsistensi substansi mulai dari yang paling atas sampai yang bawah sesuai dengan hirarkinya Untuk itu pembukaan UUD 1945 merupakan dasar dari hukum-hukum yang tujuannya adalah untuk mencapai tujuan Negara yaitu membangun segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Pancasila sebagai paradigma politik hukum harus dijadikan dasar ketentuan konstitusi yang menjadi instrument politik pembangunan dan politik hukum penataan kembali politik agraria nasional Sehingga Pancasila dapat berfungsi sebagai *filosofische gronsdlag* dan *common platforms* dalam kehidupan bernegara.

Politik Hukum menurut Mahfud MD diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang mencakup kebijakan Negara bagaimana hukum telah dibuat dan bagaimana pula seharusnya hukum dibuat untuk membangun masa depan yang lebih baik yakni kehidupan Negara yang bersih dari pelanggaran-pelanggaran terutama yang dilakukan oleh penguasa. Ini artinya politik hukum merupakan kebijakan dasar, dalam menentukan produk hukum yang akan lahir.

Dipertegas lagi oleh Pendapat Padmo wahyono bahwa

“Politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Oleh karena itu politik hukum Nasional dapat mendorong dan mengisi semua unsur di dalam sistem kerja sesuai dengan cita-cita hukum nasional agar bekerja sesuai dengan cita-cita bangsa, tujuan negara, cita hukum, dan kaidah penuntun hukum Negara hukum Indonesia yang terkandung dalam pembukaan UUD NRI 1945.

Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum Negara, dengan demikian politik hukum agraria nasional harus berdasarkan pada paradigma Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional. Pancasila juga sebagai norma fundamental negara, yang merupakan cita hukum rakyat Indonesia, menjadi dasar dan sumber norma bawahannya. Sebagaimana dijelaskan oleh A Hamid Attamimi bahwa Pancasila sebagai norma fundamental Negara Republik Indonesia. Dengan demikian perubahan atas hukum yang ada atau pembuatan hukum baru yang memuat dan memancarkan nilai-nilai Pancasila merupakan pembaharuan yang berparadigma Pancasila.

Dalam menindak lanjuti politik pembaharuan hukum Agraria yang diatur dalam UUPA pemerintah telah mengeluarkan ketetapan yang dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pembaruan hukum agraria merupakan bagian dari pembaruan hukum agraria yang secara yuridis ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 ini lahir dengan suatu latar belakang dan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menggambarkan kondisi kebatinan bangsa Indonesia akan keprihatinan terhadap persoalan sumber daya agraria dan sumber daya alam lainnya

Didalam Tap MPR terebut menjelaskan mengenai arah kebijakan pembaharuan agraria yang diatur dalam pasal 5 sebagai berikut:

1. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
2. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat.
3. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
4. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
5. Memperkuat kelembagaan dan kewenangan dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaharuan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria.
6. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaharuan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Pembaharuan agraria yang dijelaskan dalam Tap MPR Nomor XI/MPR/2001 tersebut apabila disimpulkan sebagaimana pendapat dari Maria SW Sumardjono yang menjelaskan bahwa tujuan pembaharuan agraria adalah untuk mengatasi ketimpangan pemilikan /penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber-sumber agraria) termasuk tanah.

Sedangkan pasal 4 Tap MPR tersebut mengatur tentang prinsip-prinsip pembaharuan agraria, antara lain:

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Menghormati supremasi hokum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hkhkum;

- d. Mensejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi masyarakat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agraria /sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberikan manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologi sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan, antar daerah dalam pelaksanaan pembangunan agraria dan pengelolaan sumber daya agraria;
- j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban Negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota atau setingkat) masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi.

Dengan demikian karakter pembaharuan agraria berparadigma Pancasila berdasarkan orientasi politik untuk mencapai cita-cita dan tujuan bangsa yang tercermin dalam Tap MPR Nomor XI/MPR/2001 pasal 5 dan pasal 4 haruslah berisi:

Pertama, Politik hukum agraria Nasional secara konsisten melindungi kepentingan rakyatnya, mendapatkan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin secara berkeadilan, berhak mempunyai hak milik tersebut tidak boleh diambil alih sewenang-wenang;

Kedua; Politik hukum agraria nasional harus dipandu oleh nilai-nilai moral agama dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi.

Hal ini artinya bahwa konsep politik hukum agraria berparadigma Pancasila merupakan penggabungan dua unsur nilai tersebut di atas yaitu adanya nilai sosial *paguyuban* dengan titik tekannya pada nilai kebersamaan dan harus dipadukan secara sinergis dengan nilai-nilai sosial *patembayan* yang juga memperhatikan kebebasan dan kepentingan hak individu.

Sehingga pembaharuan hukum agraria sebagai paradigma pembangunan hukum, terutama agar hukum itu dipatuhi atau menjadi tegak sebagai penjabaran dari paradigma Pancasila, setidaknya harus memenuhi empat ketentuan kaidah, antara lain:

Pertama, Hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada hukum yang menanam benih disintegrasi,

Kedua, Hukum harus menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan yang kuat,

Ketiga, Hukum harus dibangun secara demokratis sejalan dengan demokrasi (negara hukum),

Keempat, Hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apapun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan peradapan.

Berdasarkan prinsip yang diatur dalam pasal 4 tap MPR Nomor XI/MPR/2001 tersebut di atas tampak bahwa pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini Pembaharuan hukum agraria hampir secara universal dipandang sebagai suatu keniscayaan untuk membenahi persoalan sosial mendasar dalam masyarakat. Sebelum lahirnya Ketetapan MPR ini, UUPA telah mengamanatkan agar politik, arah, dan kebijakan agraria di Indonesia harus memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat.

Untuk itu, maka politik, arah, dan kebijakan agraria harus diarahkan pada 4 (empat) prinsip pengelolaan, yakni: Agraria khususnya pertanian harus berkontribusi nyata:

1. Meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber baru kesejahteraan rakyat.

2. Meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan kepemilikan tanah.
3. Menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat, dalam hal ini tanah.²²
4. Menciptakan tatanan kehidupan yang secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Sebenarnya politik pembaharuan agraria di Indonesia dimulai sejak diundangkannya UUPA tanggal 24 September 1960 yang merupakan tonggak penting dalam hukum nasional Indonesia karena dalam penjelasan UUPA di terangkan bahwa prinsip dan nilai-nilai kebribadian bangsa Indonesia tidak tercermin dalam kebijakan agraria sehingga mengabaikan hak rakyat dan terjadi banyak konflik karena konsep-konsep yang melatarbelakangi struktur penguasaan pada masa kolonial, sehingga hukum agraria lama atau Agrarishe Wet 1870 harus diganti dengan hukum agraria yang baru yaitu UUPA Nomor 5 Tahun 1960.

Untuk itu paradigma nilai-nilai kerakyatan yang mengakar pada Pancasila telah terbangun dalam pembaharuan agraria yang diatur dalam UUPA. Hal ini terlihat dalam konsideran menimbang, berpendapat juga batang tubuh (pasal-pasal) UUPA yang telah mencerminkan prinsip kerakyatan yang dipertegas lagi dengan dieluarkannya Tap MPR Nomor XI/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Sumber Daya Alam dengan harapan dalam implementasinya harus mewujudkan nilai-nilai lima sila Pancasila.

Pada dasarnya ada 3 (tiga) tujuan dari pembentukan UUPA. Pertama, peletak dasar hukum agraria nasional yang sekaligus merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Kedua, peletak dasar kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum agraria. Artinya hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit. Ketiga, Pelatak dasar bagi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Tujuan dari pembaharuan berparadigma Pancasila tersebut sebagaimana dituangkan dalam UUPA dan Tap MPR Nomor XI/MPR/2001 agar politik pembaharuan hukum agraria nasional mengakar pada cita-cita dan tujuan bersama dalam suatu landasan filosofi, *The General of Goal Socceity or general acceptance of the same of philosophy of goverment*

Ruang lingkup pembaharuan hukum agraria pada intinya meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. suatu proses yang berkesinambungan artinya dilaksanakan dalam satu kerangka waktu (frame time), namun selama tujuan dari pembaruan agraria belum tercapai, maka proses pembaruan terus diupayakan.
- b. berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria) oleh masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan.
- c. dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah dan pemanfaatan sumber daya alam (sumber agraria), serta terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Salah satu peraturan yang mencerminkan nilai-nilai kerakyatan adalah dengan diaturnya pasal-pasal tentang kebijakan *landreform* sebagaimana diatur dalam pasal 7, pasal 10 dan pasal 17 UUPA yang ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Tanah Pertanian (yang lebih dikenal dengan Undang-undang *landreform*) dan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Redistribusi Tanah pertanian.

Sehingga AP Parliungan mengatakan bahwa UUPA adalah induk dari pembaharuan agraria. Pada dasarnya pembaharuan hukum agraria adalah dilakukannya perubahan struktur penguasaan dan kepemilikan tanah dan perubahan jaminan kepastian bagi rakyat yang memanfaatkan tanah dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Selain itu pelaksanaan UUPA ini mempunyai arti ideologis yang sangat penting, sebab undang-undang ini merupakan penjabaran langsung dari pasal 33

ayat 1 UUD 1945, sebagai *basic power* demokrasi ekonomi yang sedang dikembangkan dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat.

Dengan demikian melaksanakan UUPA secara murni dan konsekuen berarti melaksanakan salah satu kebijaksanaan terpenting dalam demokrasi ekonomi sebab itu merupakan aktualisasi dari salah satu segi penting dari demokrasi Pancasila.

Dalam pelaksanaannya, pembaharuan hukum agraria perlu memperhatikan prinsip-prinsip dasar agar tidak keluar dari arah yang dicita-citakan bersama, yaitu *fungsi sosial* (mengutamakan kepentingan masyarakat), *fungsi spasial* (bagian dari tata ruang, lahan harus berfungsi sebagai penyangga kehidupan), *fungsi lingkungan* (menghormati hak-hak yang dibebankan ke lahan), *prinsip kesetaraan dan keadilan*, serta proses partisipatif, multisektor, dan multi pihak.

Untuk mewujudkan cita-cita diatas, dapat diwujudkan melalui prinsip-prinsip yang menjadi *political will* dari UUPA ketika diundangkannya Tahun 1960. Prinsip-prinsip itu ialah kesatuan hukum agraria, penghapusan pernyataan domien Negara, fungsi sosial hak atas tanah, pengakuan hukum agraria nasional berdasarkan hukum adat, pengakuan hak ulayat, persamaan derajat warga Indonesia, pengaturan hubungan hukum antara rakyat Indonesia dengan bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan prinsip rasionalitas.

Semua itu bermula dari demokrasi Pancasila yang ingin mewujudkan cita-cita Negara hukum yang berkeadilan dan berkeadilan dengan dilandasi 3 aspek penting yaitu aspek sosial, aspek ekonomi dan aspek politik. Hal ini didasari bahwa dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara manusia merupakan insan sosial, insani ekonomi dan insan politik, dalam kaitannya itu juga dilihat dari tiga aspek tersebut.

Tetapi dalam perkembangannya tujuan dari pembaharuan hukum agraria tidak berbanding lurus dengan implementasi di masyarakat terutama pada masa kepemimpinan Orde Baru maupun pasca reformasi dengan terus meningkatnya konflik dan sengketa pertanahan sebagaimana telah diuraikan diatas karena telah merubah orientasi politik hukum agraria dari yang sifatnya populis menjadi kapitalis tanpa merubah substansi UUPA. Tentu hal ini bertentangan dengan landasan idiologi Pancasila yang dijadikan cita hukum dengan fungsinya sebagai konstitutif maupun regulatif. Menurut Mahfud sebagaimana dikutip oleh Yanis Maladi bahwa:

“Pancasila dengan fungsi konstitutifnya menentukan dasar suatu tata hukum yang memberi arti dan makna bagi hukum itu sendiri sehingga tanpa dasar yang diberikan oleh Pancasila itu hukum akan kehilangan arti dan makna sebagai hukum. Sedangkan dengan fungsi regulatifnya, Pancasila akan menentukan apakah hukum positif sebagai produk adil atau tidak adil”.

Dengan demikian harus diakui bahwa UUPA belum mampu secara tuntas menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada dan berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan tanah dan sumber daya alam baik mengenai dualisme hukum peninggalan penjajah maupun hukum adat, yang bersendikan eksploitasi dan feodalisme, maupun perencanaan penggunaan tanah belum maksimal sehingga dalam praktik banyak orang asing yang menguasai tanah dengan status hak milik. Disamping itu masih banyak penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan pihak berwenang dalam membuat peraturan pelaksanaan dari UUPA, dan banyak juga peraturan-peraturan yang diamanatkan oleh UUPA belum juga terwujud seperti Rancangan Undang-undang yang mengatur tentang Hak Milik sejak tahun dalam 1980an sampai sekarang belum disahkan menjadi Undang-undang Hak Milik. Akibatnya pembaharuan agraria berparadigma Pancasila dengan sasaran yang hendak dicapai akan sulit diwujudkan apabila masih banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan.

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang nantinya akan menghambat pelaksanaan pembaharuan hukum agraria di Indonesia maka Pancasila dan UUD 1945 harus dijadikan landasan idiil dan landasan konstitusional dalam setiap perbuatan hukum yang dilakukan oleh Negara, artinya peraturan atau kebijakan yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan pembaharuan hukum agraria harus didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Dalam hal ini tidak hanya disebutkan dalam konsiderannya saja tetapi makna, hakekat dan filosofi yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945 harus tercermin dalam batang tubuh (pasal-pasal) peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari pembaharuan hukum agraria dengan tujuan agar tidak terjadi inkonsistensi maupun insinkronisasi dalam masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut dalam rangka pembaharuan hukum agraria di Indonesia.

Disamping itu dari sisi akademis, ada prasyarat pokok yang bisa dijadikan konsep dasar yang harus disiapkan agar pelaksanaan pembaruan agraria di Indonesia dapat berjalan dengan tepat dan benar, diantaranya:

- a. Political will yang kuat dan konsisten dari pemerintah,
Syarat dasar dan terutama bagi berjalannya reforma agraria dalam rangka pengentasan kemiskinan khususnya masyarakat pertanian adalah harus bertitik tolak dari kemauan politik yang kuat dari pemerintah sebagai otoritas yang nantinya akan menyediakan iklim dan infrastruktur pelaksanaan program yang melibatkan semua elemen birokrasi yaitu instansi-instansi teknis terkait, masyarakat petani dan pihak-pihak berkepentingan lainnya seperti lembaga keuangan yaitu bank, koperasi dan sebagainya. Dalam pemahaman ini maka dapat diartikan bahwa siapapun yang memegang tampuk pemerintahan harus menempatkan reforma agraria sebagai suatu keharusan untuk dijalankan dan tidak memandangnya sebagai komoditas politik yang sarat akan kepentingan sesaat sehingga lemah dari sisi perencanaan maupun pelaksanaannya serta tidak memiliki kontinuitas yang memadai. Hal yang juga perlu digaris bawahi adalah jangan sampai ada pertarungan kepentingan dan ego sektoral antar instansi teknis pemerintah yang masing-masing berjalan sesuai dengan kemauannya sendiri tanpa ada suatu garis koordinasi yang jelas sehingga tidak terdapat mata rantai yang solid dan kokoh dalam implementasi reforma agraria yang sudah diprioritaskan untuk dilaksanakan.
- b. Membuka Akses Pasar kepada Petani
Akses kepada pasar harus benar-benar diberikan, sehingga petani tidak akan lagi dipermainkan oleh ketiadaan pasar yang bisa menampung produksinya dengan harga yang rasional sehingga kesejahteraan tidak tercapai. Dalam hal ini sekali lagi keseriusan dari pihak-pihak terkait akan sangat menentukan.
- c. Penguatan kelembagaan Pengelola Reforma Agraria Sebagai suatu program nasional yang membutuhkan 'kekuatan' dalam implementasinya, maka sudah seharusnya apabila lembaga teknis yang terkait didalamnya juga memiliki kekuatan didalam peranan, otoritas dan fungsinya.
- d. Adanya penguatan organisasi tani dalam masyarakat lokal itu sendiri serta ketersediaan data keagrariaan yang akurat guna melangkah bersama dalam setiap tahapan pelaksanaan reforma agraria. Empowering dilakukan supaya petani bisa benar-benar memiliki partisipasi aktif dalam kegiatan pelaksanaan reforma agraria sehingga tidak sekedar menjadi objek namun bisa bertindak sebagai subjek serta mampu melakukan transfer teknologi pertanian yang dibutuhkan guna menjaga kontinuitas produksi yang kemudian akan meningkatkan bargaining position petani dengan pasar maupun sektor-sektor non pertanian lainnya. Kemudian data keagrariaan yang akurat tentang lahan, jumlah petani, maupun kebutuhan pra produksinya akan sangat berguna bagi efektivitas perencanaan distribusi tanah/lahan maupun alokasi input bagi proses produksi.

2. Kebijakan *Landreform* sebagai Penerapan Politik Hukum Agraria Berparadigma Pancasila

Seiring dengan gerak perkembangan dan perubahan di segala bidang, hukum hadir tidak hanya sebagai lembaga otonom yang berfungsi sebagai kontrol sosial melainkan masuk kedalam segala bidang kehidupan masyarakat modern yang digunakan sebagai sarana melakukan perubahan. Untuk memahami proses serta bentuk kebijaksanaan, pada intinya mengkaji letak serta bekerjanya hukum dimasyarakat yang semakin besar perannya untuk membawa perubahan-perubahan.

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum. Dengan demikian perbedaan makna antara perkataan kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan, selama kedua istilah tersebut diartikan sebagai keputusan pemerintah yang relatif bersifat umum.

Kebijaksanaan, menurut Jay A Sigler, adalah suatu tindakan sebagai wujud kewenangan pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat. Sedangkan hubungan antara hukum dan kebijaksanaan pemerintah dijelaskan oleh Jay A. Sigler sebagai berikut: : *Law also sets the framework for public policy*” Hal ini dapat dipahami bahwa hukum sebagai dasar yuridis pemerintah menjalankan wewenangnya yang didalam menjalankan wewenangnya itu diwujudkan dalam kebijaksanaan. Dengan demikian hukum dan kebijaksanaan merupakan unsur yang penting dalam perkembangan politik pembaharuan hukum.

Pemerintah dalam membuat kebijaksanaan mempunyai beberapa tujuan sebagaimana mendapat A. Hoogerwerf , antara lain:

1. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai Stabilisator);
2. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai stimulator)
3. Memperpadukan dan membagi berbagai benda material dan non material (negara sebagai disirbutor)

Melihat tujuan-tujuan diatas dapatlah diketahui bahwa apa yang ingin dicapai oleh pemerintah merupakan kepentingan masyarakat. Dalam kaitannya dengan proses pembuatan kebijaksanaan harus diperhatikan segala sumber yang ada, sebab kebijaksanaan yang telah ditetapkan akan menghasilkan aktivitas-aktivitas untuk mencapai tujuan tertentu dan tidak terlepas dari daya dukung lingkungannya. Oleh sebab itu dalam menentukan kebijaksanaan harus diperhatikan kekuatan dan keterbatasan sumber daya yang ada agar tujuannya yang ditetapkan bisa tercapai.

Lebih khusus lagi pertimbangan-pertimbangan yang dijadikan pegangan dalam kebijaksanaan adalah sarana-sarana yuridis pemerintah sebagaimana pemikiran A. Hoogerwerf yang dikemukakan Bambang Sunggono, yakni:

1. Sarana untuk pengaturan aktivitas-aktivitas warga Negara (peraturan perundang-undangan, peraturan-peraturan administrasi dan sarana-sarana sanksi);
2. Sarana- untuk pengaturan hubungan antara pemerintah dengan yang diperintahkan (perlindungan hukum, antara lain dalam bentuk banding atau apel administratif dan pengadilan tata usaha Negara, maupun berupa perlindungan kepentingan kepentingan antara lain dalam bentuk inspraak)
3. Sarana untuk pengaturan tindakan-tindakan dari dan hubungan antara lembaga-lembaga pemerintahan (berupa pengawasan, perencanaan jangka, analisa kebijaksanaan dan koordinasi pelaksanaan)

Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijaksanaan itu mempunyai orientasi guna menyelesaikan masalah tertentu pada suatu wilayah dan kurun waktu tertentu. Dalam proses kebijaksanaan hendak dipertimbangkan segala sumber dana dan sumber daya lingkungan serta dipertimbangkan pula sarana yuridis pemerintahan sehingga bila mengalami kendala dalam pelaksanaannya akan segera memperoleh solusi. Kebijakan publik bersifat mengikat bagi warga Negara yang berarti setiap pelanggaran akan dikenakan sanksi.

Dalam kaitannya dengan kebijaksanaan pertanahan, pada tanggal 24 September 1960 telah disahkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) (LNRI Tahun 1960 Tahun 104, TLNR Nomor 2043).

Pelaksanaan UUPA ini mempunyai arti ideologis yang sangat penting, sebab undang-undang ini merupakan penjabaran langsung dari pasal 33 ayat 1 UUD 1945, sebagai *basic power* demokrasi ekonomi yang sedang dikembangkan dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat.

Dengan demikian melaksanakan UUPA secara murni dan konsekuen berarti melaksanakan salah satu kebijaksanaan terpenting dalam demokrasi ekonomi sebab itu merupakan aktualisasi dari salah satu segi penting dari demokrasi Pancasila.. Dalam UUPA tersebut mengatur juga tentang kebijakan *landreform* yang diatur lebih lanjut dalam Undang-undang *landreform* No. 56 Prp Tahun 1960

Istilah pembaharuan hukum agraria adalah terjemahan dari *agrarian reform* yaitu upaya melakukan perombakan struktur tanah agraria dengan cara menghapuskan kepemilikan monopoli atas

tanah dan sumber-sumber agraria serta mendistribusikan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya kepada petani penggarap, baik laki-laki maupun perempuan. Dalam pengertian yang terbatas dikenal sebagai *Land Reform*, di mana salah satu programnya yang banyak dikenal adalah dalam hal redistribusi (pembagian) tanah. Seringkali antara *Agrarian Reform* dan *Land Reform* dianggap identik, meskipun sebenarnya sudah disepakati secara umum bahwa *Agrarian Reform* adalah lebih luas dari pengertian *Land Reform*. Karena itu, di sini dipilih menggunakan istilah Reforma Agraria/Pembaharuan hukum Agraria (*Agrarian Reform*) karena maksudnya yang lebih luas dari sekedar pembagian tanah.

Pembaharuan Agraria (*agrarian reform*) dan *landreform* diberikan pengertian yang berbeda-beda oleh para ahli. Tapi dapat disimpulkan bahwa *landreform* adalah salah satu bagian dari reforma agraria (*agrarian reform*) Menurut Cohen (1978), *landreform* adalah...*"change and land tenure, especially the distribution of land ownership thereby of achieving the objective of more equality"*. Jadi inti dari kegiatan *landreform* adalah redistribusi tanah sebagai upaya memperbaiki struktur penguasaan dan kepemilikan tanah dalam masyarakat sehingga kemajuan ekonomi dapat diraih dan lebih menjamin keadilan.

Pembaharuan Agraria memiliki pengertian yang lebih luas mencakup dua tujuan pokok yaitu bagaimana mencapai produksi yang lebih tinggi dan agar lebih dicapai keadilan

Diundangkannya UUPA merupakan tonggak penting dalam hukum Nasional Indonesia terutama dalam pembaharuan hukum agraria yaitu ketentuan-ketentuan *landreform* seperti ketentuan-ketentuan mengenai luas maksimum-minimum hak milik atas tanah (pasal 7 dan 17 ayat (1) UUPA) dan pembagian tanah kepada petani tak bertanah (Pasal 17 ayat (3) UUPA). Pengaturannya terdapat dalam UU No.56 Prp 1960 tentang Penetapan Luar Tanah Pertanian (lebih dikenal dengan UU *landreform*) dan PP No.224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah/redistribusi dan Pemberian Ganti Kerugian. Tujuan dari dilaksanakannya *landreform* oleh Boedi Harsono dikatakan adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup para penggarap petani, sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila

Dalam bukunya Effendi Perangin membagi dua pengertian dari *landreform*, yaitu, pengertian dalam arti luas yang disebut juga dengan *panca program*:

1. Mengadakan perombakan terhadap sendi-sendi hukum agraria lama yang tidak sesuai dengan kondisi dan situasi jaman dan menggantikan dengan perkembangan masyarakat modern;
2. Mengadakan penghapusan terhadap segala hak-hak asing konsesi kolonial;
3. Mengakhiri tuan tanah dan para feodal atas tanah yang telah banyak melakukan pemerasan;
4. Mengadakan perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah disertai berbagai hubungan hukum yang berhubungan dengan penguasaan tanah;
5. Mengadakan perencanaan, persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah secara berencana sesuai dengan kemampuan dan perkembangan dan kemajuan.

Sedangkan *landreform* dalam arti sempit adalah program yang ke empat dari panca program diatas yaitu mengadakan perombakan mengenai kepemilikan dan penguasaan tanah disertai berbagai hubungan hukum yang berhubungan dengan penguasaan tanah.

Tujuan *landreform* yang diselenggarakan di Indonesia secara khusus adalah untuk mempertinggi penghasilan dan taraf hidup petani penggarap, sebagai landasan dan prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan dengan mengadakan pembagian yang adil atas sumber kehidupan atas rakyat tani berupa tanah dan pembagian hasil yang adil pula melaksanakan prinsip tanah untuk tani dan perlindungan terhadap ekonomi lemah.

Kebijakan *landreform* sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 56 Prp tahun 1960 meliputi pembatasan luas maksimum luas tanah; larangan kepemilikan tanah secara *absentee* atau *guntai*, redistribusi tanah yang selebihnya dari luas maksimum luas tanah, tanah-tanah yang terkena larangan *absentee*, tanah-tanah bekas swapraja dan tanah-tanah Negara; pengaturan soal pengembalian dan penembusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan; pengaturan kembali perjanjian bagi hasil tanah pertanian; dan penetapan luas minimum kepemilikan tanah pertanian, disertai larangan

untuk melakukan perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tnaah-tanah pertanian menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

Landreform menjadi strategi untuk mengatasi ketimpangan yang terjadi karena perbedaan penguasaan tanah. Praktek *landreform* ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan menyusun suatu dasar bagi produktifitas yang tinggi.

Pada kenyataannya Indonesia setelah 57 tahun lebih berlakunya UUPA, program *landreform* dalam pelaksanaannya belum menampakkan hasil bahkan program ini terpinggirkan posisinya dalam kebijakan pembangunan nasional. Pergantian pemerintahan silih berganti dari orde lama ke orde baru kemudian reformasi tidak memberikan hasil yang mmbawa perubahan yang baik dari pelaksanaan program *landreform*. Awal era reformasi ada angin segar mengembalikan program *landreform* ini dengan dikeluarkannya Keppres No. 48 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan. Tapi itu sebatas harapan yang hanya tertulis di kertas, dan diundang-undangkan saja, pelaksanaannya belum memberikan angin segar bagi rakyat tani yang terpinggirkan.

Oleh sebab itu perangkat-perangkat hukum yang ada dalam UUPA perlu di perbaiki, bila perlu dengan melakukan perubahan ketentuan dan rumusan lembaga-lembaga dan peraturan-peraturannya, agar tersedia perangkat hukum yang lengkap dan jelas, untuk menghindari penafsiran yang keliru dalam pelaksanaannya. Dengan demikian akan tercipta kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum yang seimbang kepada semua pihak dalam pelaksanaan pembangunan dan kehidupan sehari-hari. Ini telah dilakukan oleh pemerintah yang kesekian kalinya dan yang terakhir adalah dengan membuat rancangan undang-undang pertanahan yang di dalamnya mengatur tentang pembaharuan hukum agraria.

Pelaksanaan *landreform* bisa berjalan efektif secara umum ada empat faktor penting sebagai prasyarat pelaksanaan *landreform*, yaitu:

Pertama, adanya komitmen politik dan konsistensi segenap komponen Bangsa untuk melaksanakan program itu, yang langsung dipimpin oleh Kepala Negara. Komitmen politik itu meliputi penegasan kembali reforma agraria yang menjadi landasan filosofis dan kebijakan nasional di manajemen agraria. Ruang lingkup kebijakan tersebut meliputi:

- (1) kebijakan di bidang pertanahan/agraria sebagai dasar penataan sumberdaya alam dan lingkungan hidup,
- (2) kebijakan pembangunan ekonomi, khususnya wilayah pedesaan sebagai basis usaha sektor pertanian yang mampu mendukung sektor industri serta sektor perdagangan dan jasa dalam kerangka keberlanjutan pembangunan nasional,
- (3) kebijakan moneter dan keuangan mendukung program reforma agraria yang mampu mendukung berkembangnya sektor informal, khususnya di wilayah pedesaan.

Kedua, adanya program yang jelas mengenai reforma agraria. Program itu, sekurang-kurangnya meliputi:

- (1) tujuan dan sasaran yang jelas apa yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu,
- (2) kejelasan kelompok sasaran atau target group,
- (3) kejelasan pola-pola atau skema penanganan,
- (4) komponen kegiatan,
- (5) organisasi yang jelas di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota sampai tingkat lapangan yang melibatkan seluruh komponen Bangsa baik dari institusi pemerintahan, pihak swasta dan masyarakat petani maupun politisi, praktisi dan akademisiserta
- (6) pembiayaan dari berbagai sumber anggaran.

Ketiga, adanya ketersediaan data dan informasi yang lengkap dan akurat menggambarkan keadaan subyek dan obyek reforma saat ini sebagai base line condition. Perkembangan keadaan dalam kurun waktu tertentu serta dampak sosial ekonomi dan sosial budaya terhadap keluarga petani, kelompok masyarakat, wilayah lokal, regional dan nasional.

Keempat, adanya instrumen pengendalian dan pengawasan yang transparan, akuntabel di setiap tingkatan pelaksanaan dilengkapi dengan Juklak dan Juknisnya.

Dalam pelaksanaannya *land reform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah secara intensif dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Program redistribusi tanah dalam pelaksanaan *land reform* mempunyai arti pokok yang

berhubungan dengan suatu perubahan yang disengaja dalam sistem *land tenure* (penguasaan dan pemilikan tanah) yaitu penyusunan kembali sistem *land tenure*, pengawasan hak-hak atas tanah dan lain-lain yang berhubungan dengan tanah.

Redistribusi tanah dilatarbelakangi oleh keadaan dimana terdapat sebagian besar tanah pertanian yang luas dimiliki oleh beberapa orang saja. Di lain pihak adanya bagian-bagian tanah pertanian yang kecil (tidak luas) yang dimiliki oleh sebagian besar rakyat khususnya para petani yang sangat menggantungkan kehidupannya dari usaha pertanian yang dikelolanya dan dengan sungguh-sungguh memanfaatkannya. Hal tersebut seperti yang dikemukakan Russel King :

“Redistribusi tanah pada dasarnya merupakan pengambil alihan sebagian atau seluruh tanah tuan-tuan tanah dan pembagian kembali kepada petani-petani yang tidak memiliki tanah atau petani yang mempunyai tanah yang sangat sempit; biasanya diberikan dalam bentuk ladang-ladang kecil yang dimiliki secara pribadi tetapi ada kalanya seperti terjadi di Mexico, diberikan dalam bentuk tanah kepunyaan bersama.”

Dalam bukunya *Asian Drama*, Gunnar Myrdal menyatakan, dengan membagi-bagikan tanah kepada para petani penggarap, kita dapat mengharapkan adanya suatu kenaikan intensitas para petani sebagai pemilik tanah yang baru, yang mempunyai tendensi untuk bekerja lebih intensif karena mereka merasa mengerjakan tanahnya sendiri, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan para petani yang sebenarnya. Berdasarkan *defisiensi* dan produktivitas, Myrdal menunjukkan pentingnya *landreform* bagi para petani penggarap di Asia.

Pada kenyataannya secara tidak langsung redistribusi tanah dapat mengakibatkan terjadinya suatu peningkatan produksi di bidang pertanian secara tetap dan terus menerus, dengan cara mengakhiri sistem penguasaan tanah secara tidak terbatas dan besar-besaran oleh beberapa orang yang tidak mengerjakan tanahnya secara intensif atau bahkan mentelantarkan tanahnya serta mempekerjakan buruh tani secara kurang wajar. Redistribusi tanah dalam rangka *land reform* juga merupakan sarana yang dapat mempengaruhi lingkaran kemiskinan, kebodohan dan stagnasi, dan merupakan suatu permulaan pembaharuan yang pengaruhnya dapat meratakan jalan ke arah perkembangan di bidang pertanian.

Pelaksanaan redistribusi tanah dalam rangka *land reform* mempunyai tujuan yang sangat luas meliputi aspek sosial ekonomis, sosial politis dan mental psikologis.

a. Tujuan sosial ekonomi, meliputi:

- 1) Memperbaiki keadaan sosial ekonomi rakyat dengan memperkuat Hak Milik serta memberi isi fungsi pada hak milik;
- 2) Memperbaiki produktivitas nasional khususnya sektor pertanian guna mempertinggi penghasilan dan taraf hidup rakyat.

b. Tujuan sosial politik, meliputi:

- 1) Mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapus pemilikan tanah yang luas;
- 2) Mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dengan maksud agar ada pembagian hasil yang adil.

c. Tujuan mental psikologi, meliputi:

- 1) Meningkatkan kegairahan kerja petani penggarap dengan cara memberi kepastian hak mengenai pemilikan tanah;
- 2) Memperbaiki hubungan kerja antara pemilik tanah dan penggarapnya.

Sebagai dasar yuridis program redistribusi tanah di Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 yang menjelaskan tentang tujuan dari pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia adalah untuk lebih meningkatkan penghasilan dan taraf hidup petani sebagai landasan atau prasyarat untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi menuju masyarakat adil dan makmur.

Mengingat terbatasnya luas tanah yang akan di redistribusikan dibandingkan dengan jumlah petani penggarap yang membutuhkan, maka pembagian tanah dalam kegiatan redistribusi diadakan suatu prioritas yaitu urutan dari para petani yang paling membutuhkan dan perlu untuk didahulukan.

Kegiatan redistribusi tidak berhenti sampai pemberian tanda bukti hak atas tanah (*sertipikat atau asset reform*), namun dilanjutkan dengan memberikan fasilitas untuk membuka akses penerima manfaat terhadap modal, teknologi, pasar, peningkatan kapasitas, manajemen dan pendampingan (*acces reform* atau pasca redistribusi). Agar tanah yang telah diperoleh oleh penerima manfaat dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin sehingga dapat memberikan hasil yang optimal pula, yang pada gilirannya dapat meningkatkan taraf hidup penerima sertifikat.

Kegiatan *acces reform* perlu direncanakan, diselenggarakan dan dikendalikan secara cermat dan matang baik dalam konteks penyediaan dukungan keuangan (modal), dukungan teknis dan managerial, pemasaran maupun pembinaan lanjutan lainnya. Kegiatan *acces reform* dapat dilaksanakan pada tahap awal, pertengahan atau akhir kegiatan redistribusi tanah. Namun disarankan *acces reform* dilaksanakan pada tahap awal sebelum kegiatan redistribusi dimulai, telah melakukan koordinasi dengan berbagai pihak, begitu pula hubungan kerja sudah terbangun dengan baik. Sehingga sesuai dengan potensi lokasi yang ada sudah terlihat bentuk akses reform yang akan dikembangkan misalnya pemanfaatan tanah untuk apa, pihak-pihak yang turut serta, hak dan kewajibannya, besarnya bantuan modal atau kredit yang akan diberikan oleh lembaga keuangan atau perbankan, bantuan teknis yang diberikan, siapa yang memberikan bimbingan dan pendampingan dan sebagainya.

Kegiatan redistribusi tidak berhenti sampai pemberian tanda bukti hak atas tanah (*sertipikat atau asset reform*), namun dilanjutkan dengan memberikan fasilitas untuk membuka akses penerima manfaat terhadap modal, teknologi, pasar, peningkatan kapasitas, manajemen dan pendampingan (*acces reform* atau pasca redistribusi). Agar tanah yang telah diperoleh oleh penerima manfaat dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin sehingga dapat memberikan hasil yang optimal pula, yang pada gilirannya dapat meningkatkan taraf hidup penerima manfaat

IV. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Politik Pembaharuan hukum agrarian berparadigma Pancasila belum mampu diwujudkan dalam politik hukum agrarian nasional karena dua alasan, pertama, banyak penyimpangan-penyimpangan di lapangan dalam pelaksanaan UUPA, kedua aturan—aturan pelaksanaan yang dimatikan UUPA banyak yang belum terealisasi hingga saat ini. Untuk itu perlu adanya penegasan dan revitalisasi nilai Pancasila dalam politik hukum agraria nasional, Terutama dalam hal penghormatan hak rakyat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah.

UUPA sebagai induk kebijakan *landreform* di Indonesia berisikan hal-hal pokok yang menyangkut *landreform* yang dapat dilihat pengaturannya dalam pasal 7, 10 dan 17 UUPA. Sampai saat ini UUPA maupun kebijakan *landreform* belum dapat mengatasi ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah yang melampaui batas karena terhambatnya penerapan kebijakan *landreform* serta tidak ada dukungan kemauan politik dari pemerintah yang lebih mengejar pertumbuhan ekonomi untuk memasukkan program *landreform* dalam kebijakan pembangunan daripada memberikan perlindungan dan kepastian hak kepada petani yang tidak mempunyai dan memiliki tanah pertanian.

4.2. Saran

- a. Perubahan kembali UUD NRI Tahun 1945 dengan mengakomodir Pasal 1 ayat(1), (2), dan (3) UUPA sebagai landasan dan pijakan bagi rakyat Indonesia dan Negara untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alam/sumber daya agraria untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- b. Politik Pembaharuan Agraria melalui upaya penyesuaian (sinkronisasi), penyelarasan (harmonisasi), dan penguatan (sinergi) kaidah hukum antara peraturan perundang-undangan terkait Pembaharuan agraria khususnya undang-undang yang bersifat sektoral yang mengatur tentang *landreform* Selain itu, perlu pula untuk melakukan revisi dan penguatan UUPA sebagai payung hukum yang mengatur mengenai sumber daya agraria di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Assidiqie, Jimmly, 2011, *Implementasi Nilai-nilai Pancasila dalam menegakkan Konstitusi Indonesia*, Makalah, Sarasehan Nasional Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI, dengan Universitas Gajahmada, 2-3 Mei, Jogjakarta
- BPS (1999), *Penduduk Miskin: Berita Resmi Statistik Penduduk Miskin*, No. 04/Th.II/9, Juli, Jakarta: BPS.
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2007, Jakarta.
- , 2010, *Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*, BPN RI, Jakarta.
- Bakri, Muhammad, 2011, *Hak Menguasa Tanah, oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, UB Press, Malang,
- Cohen dalam Suyuti, 2004, *Landereform di Indonesia*, Jakarta
- Gautama, Sudargo, 1990, *Penafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Cetakan ke delapan. Citra Adytia Bakti, Bandung
- Hamidi, Jazim, 2006., *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press dan Citra Media, Jogjakarta
- Hutagalung, Ari Sukanti, 1985, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Rajawali Press, 1985,
- Konsorsium Pembaharuan Agraria, *Lampiran usulan ketetapan MPR RI*, 2012, Jakarta
- Macodumpis, Horison, 2006, *Reforma Agraria dan Upaya mengatasinya*, Bogor
- Maladi, Yanis Maladi, *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Miimbar Hukum, Vol. 25, Nomor 1 Februari 2013, Fakultas Hukum UGM, Jogjakarta,
- Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik hukum, Menegakkan Konstitusi*, Cetakan ke II, Grafindo, Persada, Jakarta
- , 2000, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Jurnal Hukum, UII, no. 4, Vol. 17, Jogjakarta
- Mahfud MD, Op Cit, h. 54 dalam Yanis Maladi *Reforma Agraria Berparadigma Pancasila dalam Penataan Kembali Politik Agraria Nasional*, Miimbar Hukum, Vol. 25, Nomor 1 Februari 2013, Fakultas Hukum UGM, Jogjakarta,
- Manan, Bagir, 1993, *Politik Per-Undang-undangan*, Kumpulan Makalah, Disampaikan pada Penataran Dosen Perguruan Tinggi Swasta Dalam Rangka Perluasan Wawasan serta Penguasaan Bidang Ilmu Hukum, Direktorat Perguruan Tinggi Swasta Dirjen Pendidikan Tinggi Swasta Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Cisarua Bogor
- Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2013, *White Paper*, Jakarta,
- Nugroho, Heru, 2005, *Reformasi Politik Agraria*, Makalah seminar di BPN, Jakarta
- Perangin, Effendi, 1994, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta

- Parlindungan AP, 1998, *Dimensi Kerakyatan dalam UUPA, Peraturan Pelaksanaan dan rekomendasi Kebijakan dalam Kebijaksanaan Tata Ruang Nasioanl dan aspek Pertanahan dan perpespektif Pertumbuhan dan Pemerataan*, CIDES, Jakarta, Cet 1,1998,
- Risnarto, 2011, *Kerangka Umum Menuju Pembaharuan Hukum Agratia*, Kencana Prenada, Jakarta
- Sigler, Jay A 1997, *The Legal Sources of Public Policy*, D.C.Hesth and Company, Toronto.
- Santoso, Urip,2015, *Hukum Agraria; KajianKomprehensif*, Jakarta; Kencana Penada Media Group, 2012, h. 153-154 dalam Moh. Ilham Arisaputra, 2015, *Acces Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk mewujudkan Kesejahteraan rakyat*, Disertasi, Program DIH FH Universitas Erlangga, Surabaya
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan publik*, Sinar Grafika,Jakarta
- Sumardjono, Maria SW, Sumardjono, 2007, *Tanah dalam Perpespetif Hak Ekonom, Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta